

LA LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA DE 1956. UN CAMBIO DE RUMBO EN LA PLANIFICACIÓN DEL CRECIMIENTO URBANO

Daniel Navas Carrillo

Daniel Navas Carrillo. Arquitecto por la Universidad de Málaga. Máster en Innovación en Arquitectura y Máster en Arquitectura y Patrimonio Histórico por la Universidad de Sevilla. Premio Fin de Carrera y Premio Extraordinario Fin de Estudios (Máster). Contratado predoctoral del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla. Participa en la docencia de las asignaturas Patrimonio Urbano y Planeamiento, Proyecto Fin de Grado y Taller de Arquitectura II. Miembro del grupo de investigación HUM700 Patrimonio y Desarrollo Urbano Territorial en Andalucía. Ha publicado en revistas indexadas y ha participado en congresos internacionales, así como en proyectos de investigación nacionales y regionales. Actualmente está desarrollando su tesis doctoral en Patrimonio, rehabilitación y obsolescencia en arquitectura y urbanismo. Trabaja en la recuperación de barriadas residenciales construidas en la segunda mitad del siglo XX en ciudades medias y que pueden ser reconocidas por sus valores patrimoniales.

1. Introducción

Este artículo aborda la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana 1956 como instrumento urbanístico que ha definido y condicionado la configuración de la gran expansión urbana que experimentan, ante las urgentes necesidades cuantitativas de viviendas, las ciudades españolas en los años 60 y 70.

Tras la Guerra Civil se aprueban sucesivas leyes en materia de vivienda que venían a responder a un mismo objetivo: el problema persistente de la vivienda, primero desde la necesaria reconstrucción de un país y posteriormente como respuesta al hacinamiento que acuciaba los núcleos urbanos por el trasvase de población campo-ciudad. Ahora bien, tal como sostiene Terán (1996:177), es la aprobación en 1956 de la Ley del Suelo la que cambia radicalmente la forma de crecimiento de la ciudad.



Figura 1. Barriada de los Pajaritos en 1960 (Sevilla). Fuente: Archivo Real Fundación Patronato de la Vivienda de Sevilla.

Si hasta aquel momento, tenían cabida actuaciones de pequeña escala dentro de los primeros ensanches – especialmente en las grandes ciudades- e incluso en la ciudad histórica, la aparición del Plan Parcial favoreció la construcción de grandes piezas urbanas edificadas de forma unitaria, y que tradicionalmente han sido denominados como barriadas o polígonos residenciales. En palabras de Ferrer i Aixalá (1974: 4) posibilitó operaciones en las que las fases de parcelación, urbanización y edificación son gestionadas de forma unitaria, caracterizándose morfológicamente por ser piezas con entidad suficiente, unidades mínimas con límites urbanos claramente definidos que permitían una construcción de ciudad de forma independiente.

En este sentido, el artículo se centra en el análisis de La Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956 como instrumento que posibilitó la construcción masiva de viviendas configurando una primera periferia urbana

2. La Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956 como instrumento. La planificación urbanística para la construcción de vivienda

De una pertinente revisión bibliográfica sobre lo que supuso la aprobación de la ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana en el devenir de nuestras ciudades, se extrae cierto consenso en que supuso un cambio radical sobre la visión que hasta el momento se tenía de la planificación urbana. Ahora bien, cabe matizar diversas perspectivas o visiones de esta ruptura a medida que se detallan los principales avances de esta legislación.

Lo primero que deben subrayarse es la trayectoria que antecede a la aprobación de la Ley del Suelo. Esta muestra que su redacción recoge un dilatado proceso de reflexión que tuvo en el Plan General de Urbanización de Madrid y Alrededores de 1946 fue *“un paso muy positivo en la institucionalización del urbanismo en España al abrir el camino de la planificación parcial y anticiparse a la normalización del desarrollo escalonado del planeamiento [plan general, parciales y de urbanización], que será obra a escala general de la Ley del Suelo de 1956”* (Valenzuela Rubio, 1983: 51).

Este documento, que había sido elaborado bajo la dirección de Pedro Bidagor (1939-1945), no se limitaba exclusivamente al término municipal de Madrid, sino que integraba a otros 28 municipios del extrarradio. A pesar de que en 1942 ya había sido redactado, su aprobación tuvo que esperar, ya que se requería la organización de una estructura funcional que llevara a cabo el mismo¹³. Finalmente, las Bases para la

¹³ Se crea para tal fin la Comisaría de Urbanismo de Madrid, de carácter interministerial, que sería el encargado de su desarrollo, cuya dirección técnica recae en el propio Bidagor. Además de la labor propia de fiscalización del plan, se encargaría inicialmente en la dotación de suelo para el desarrollo de las nuevas barriadas, y en coordinar la acción de la iniciativa privada.

Ordenación Urbana de Madrid se aprueban en 1944 (Ley de 25 de noviembre) y su desarrollo normativo 16 meses más tarde (Ley de 1 marzo de 1946).

“El Plan General de Madrid constituyó un paso importante en la técnica del planeamiento urbanístico en España. Su principal característica es que supuso un planteamiento funcional en la ciudad; la ordenación de la totalidad de la comarca de influencia; la colaboración de las diferentes técnicas y departamentos afectados; el establecimiento de una estructura urbana definida por las comunicaciones, el sistema de espacios libres y la organización de los centros cívicos, zonas residenciales y zonas industriales; la proyección de unidades urbanas cerradas rodeadas de espacios libres frente al crecimiento en mancha de aceite; la previsión de los accesos con carácter de autopista [...]; la zonificación general de la ciudad y el estudio de las normas y ordenanzas de la edificación correspondientes” (Bidagor, 1967: 4).

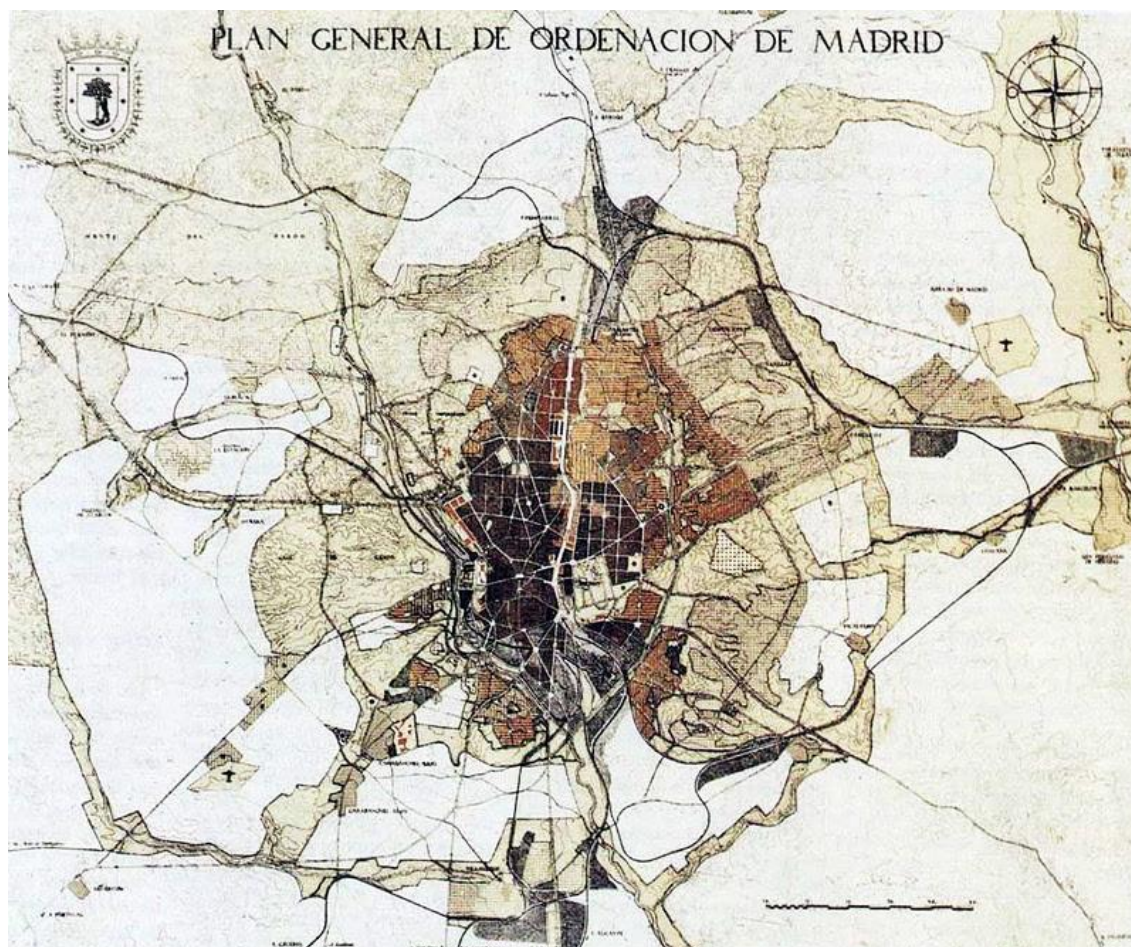


Figura 2. Plan General de Ordenación de Madrid. Fuente: Plan Bidagor, 1941-1946 (Sambricio, 2003)

En paralelo se estuvo trabajando desde el Ministerio de Gobernación para afrontar el problema del planeamiento urbanístico desde la escala nacional, superando la tradición más localista, y que debía traducirse en la redacción de un nuevo código urbanístico. Así, se trabajó de forma continuada en la elaboración de la Ley desde 1949, teniendo a final de ese año un primer esbozo. Este culminaría en un Anteproyecto bastante avanzado que incluiría gran parte del articulado finalmente aprobado, siendo publicado por el Instituto de Estudios de Administración Local en 1953. A partir de este documento se trabajaría en una serie de informes técnicos y jurídicos, como paso previo para su tramitación como ley. El resultado sería elevado a

la aprobación del Consejo de Ministros el 11 de marzo de 1955, siendo finalmente aprobado, tras pasar por Cortes, el 12 de mayo de 1956¹⁴.

Así, el análisis de esta legislación debe realizarse desde la consolidación de la institucionalización de la urbanística como disciplina autónoma que supuso en España su redacción. En el propio preámbulo de la Ley se recoge, tal como se ha analizado en los apartados anteriores, que el urbanismo español se regía por una serie de disposiciones que, promulgadas en muy diferentes fechas, no integran un conjunto orgánico lo que se mostraba insuficiente para afrontar y resolver la ordenación urbanística en las verdaderas dimensiones que el crecimiento demográfico y el futuro de España requerían, así como las modernas técnicas aconsejaban¹⁵. Se añadía además que debía ser la acción urbanística la que precediera al fenómeno demográfico, y no al contrario, encauzándolo con el fin de buscar una ocupación equilibrada de todo el territorio.

A partir de esta visión autores como Valenzuela Rubio (1983: 53) o Terán (1996:177), defienden como uno de los principales avances de la ley, su aproximación al territorio en su conjunto mediante su segregación por niveles, lo que supuso una ruptura histórica con la visión puramente local y cortoplacista que hasta el momento había caracterizado el planeamiento. Volviendo al preámbulo de la ley, este recoge que se debían eliminar *“los proyectos a plazo inmediato... y afrontar los que, por responder precisamente a una visión amplia en el tiempo y en el espacio, contribuyen más definitiva y extensamente a la consecución del bienestar”*. Así mismo se marca como objetivo *“abandonar el marco localista, partir, por el contrario, de una perspectiva de mayor alcance que permita ordenar urbanísticamente, bajo la dirección de órganos específicos, el territorio de provincias, comarcas y municipios, en esta gradación sucesiva que integra la unidad orgánica que es el Estado Nacional”*.

La ley del Suelo también supuso un cambio conceptual en lo que el planeamiento local debía recoger. Hasta aquel momento los planes de ensanche y extensión eran los instrumentos con lo que se definía el crecimiento de las ciudades. Estos se ocupaban del ordenamiento de un área específica de crecimiento urbano, mediante una definición exhaustiva de su forma urbana (alineaciones, alturas...). Tal como señala (Bassols Coma 1973: 557), dicho cambio radica en entender el planeamiento general de ordenación urbana como un instrumento genérico para programar el crecimiento de la ciudad mediante un ejercicio de clasificación urbana, mientras que el planeamiento parcial se encargaría del desarrollo pormenorizado de sus objetivos, con un alcance similar a los planes de extensión anteriores.

¹⁴ El proceso completo de su redacción puede seguirse en el artículo *“Ante el cincuentenario de la ley del suelo y ordenación urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación”* (Bassols Coma, 2006).

¹⁵ A pesar de este posicionamiento rupturista, la nueva ley no introduce disposiciones finales que deroguen de forma directa la legislación anterior, sino que se recurre a la fórmula de anteponer las disposiciones que en esta se incluían al de resto del marco legal vigente.

Por tanto, los planes generales se encargarían de delimitar físicamente los tres tipos de suelo que recoge la ley: suelo urbano, de reserva urbana y rústico (art. 62). Por una parte, el suelo urbano se conforma por el suelo del casco urbano ya consolidado, aquellos que se encontrasen urbanizados, o lo que tuvieran plan parcial aprobado. Este a su vez se clasificaría en viales (calles y plazas), parques y jardines, edificación pública y edificación privada. Con el suelo de reserva urbana se delimitaba el terreno susceptible de formar parte en el futuro del suelo urbano mediante la redacción de planes parciales. La suma de los terrenos calificados como suelo urbano o de reserva conformaban la delimitación del perímetro urbano, en el que la edificación quedaría regulada por unas ordenanzas específicas. El resto del territorio municipal quedaba calificado como suelo rústico, en el que, si el plan no establecía lo contrario mediante su protección específica, se permitía la construcción con un aprovechamiento directo de 0,2 m³/m².

Entre los mecanismos que establece para conseguir estos fines, Gaja i Díaz (2005: 14) destaca la prevalencia de los intereses colectivos a los de los propietarios del suelo, al establecer que sólo el planeamiento determinará el derecho a edificar. Para ello se apoya en dos pilares, el primero un sistema de ejecución basado en cuatro actuaciones (cooperación, compensación, expropiación y cesión) y el segundo, un procedimiento oficial de valoración y tasación del suelo previa a la calificación.

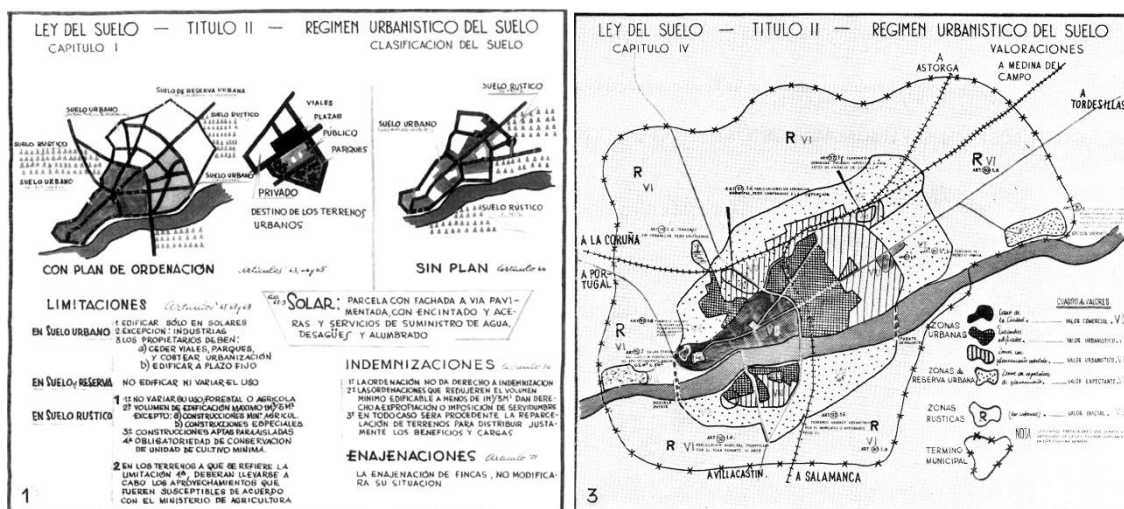


Figura 3. Esquemas explicativos de la Ley del Suelo elaborados durante su redacción. Fuentes: Historia del urbanismo en España. Siglos XIX y XX (De Terán, 1999).

Ha sido mencionada la figura del Plan Parcial¹⁶, la cual requiere de un análisis detenido por la relevancia que para este trabajo supone como posibilitadora de un urbanismo articulado a través de fragmentos de ciudad, es decir, los polígonos,

¹⁶ Cabe recordar que en las ordenanzas técnicas y normas constructivas de las viviendas de renta limitada (Orden de 12 de Julio de 1955), ya incluyen la obligatoriedad de adjuntar a la documentación del proyecto un plan parcial en aquellos casos en los que los terrenos donde se fuese a construir no contasen con planeamiento aprobado.

también reconocidos tradicionalmente como barriadas. Como sostiene García Vázquez (2015: 4-5) *“la planificación del crecimiento urbano fue confiada a una concatenación de Planes Parciales asociados a áreas unitarias”*. Y es que, la ley, en su artículo 104, establece que los planes dividirán el territorio en tantos polígonos como fuesen necesarios atendiendo a tres circunstancias: integrar edificaciones y servicios en un núcleo unitario, que sean áreas caracterizadas por la homogeneidad, y que existiera iniciativa pública o privada para su urbanización.

En relación a esta última, es imprescindible analizar las hipótesis que realiza Terán (1971: 22-25) sobre la interpretación del proceso de crecimiento urbano propuesto por el plan y las consecuencias reales que provocaría al ser articulada en los términos mencionados. La previsión de suelo como reserva a una expansión nuclear progresiva desde la ciudad histórica, da paso a un conjunto discontinuo de acciones no siempre convergentes entre la acción pública y privada, y que da como resultado una fisionomía urbana *“abigarrada y discordante, compuesta de piezas heterogéneas mal ensambladas”*. Entre las principales causas argumentadas señala que, la reparcelación a la que obliga la ley (art. 70) – que frente a la imposibilidad del planeamiento tradicional de dotar de reserva de suelo para equipamiento (art. 58) - llevó a que el desarrollo se articulase a través de grandes polígonos que no requerían de dicha reparcelación, a pesar de que no se ajustarán a las previsiones iniciales de los planes generales.

En un texto posterior (1996: 177) avanza sobre esta consideración, añadiendo la permisividad de ayuntamientos y entes locales frente a las presiones de la iniciativa privada. Así amparándose en el artículo 87 de la ley, que dejaba a arbitrio de los Ayuntamientos las posibles modificaciones sobre el Plan y Ordenanzas aprobadas, se autorizó la ocupación de terrenos de suelo rústico, así como la elevación de las alturas y volúmenes inicialmente previstos. Ya ha sido analizado como a partir de la legislación de 1954 se busca que el peso de la acción promotora de vivienda- tanto protegida como de renta libre- recaía sobre las sociedades inmobiliarias. En este sentido sostiene que *“la nueva forma de instrumentación aumentaba así la escala de la unidad de actuación, primando la intervención de las grandes empresas inmobiliarias y de los organismos de la administración”*.

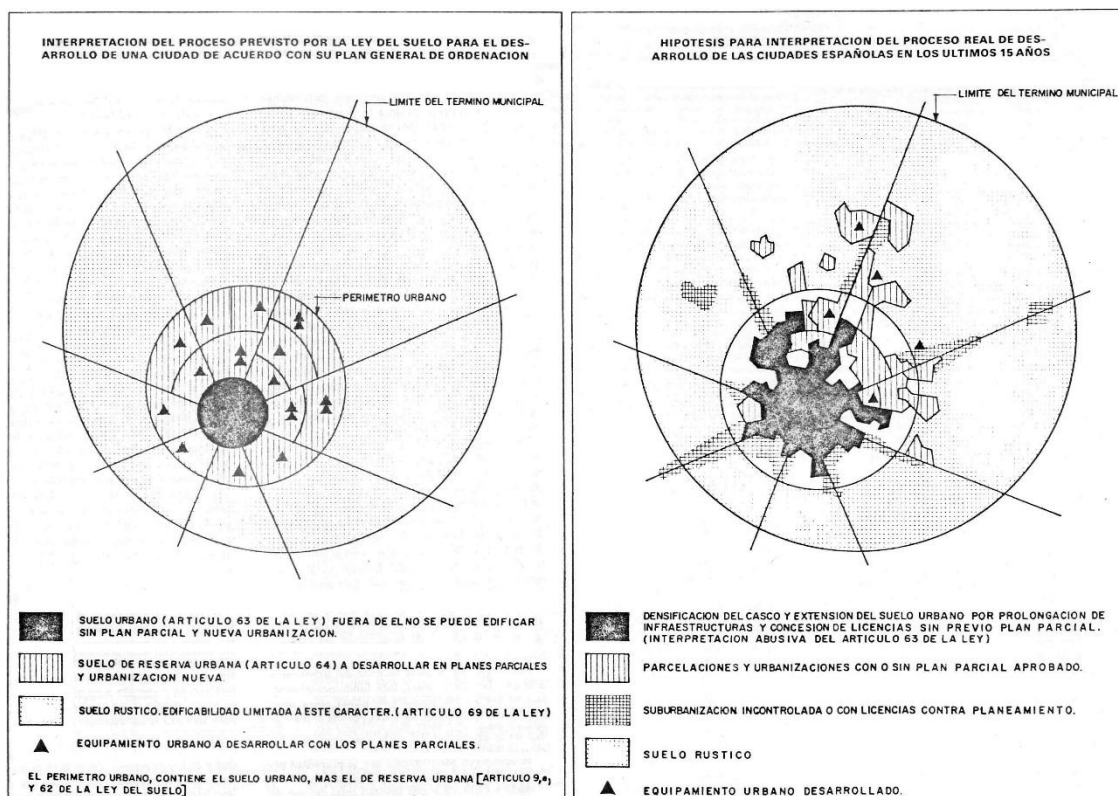


Figura 4. Interpretación del proceso previsto por la ley del Suelo y proceso real desarrollado. Fuente: La situación actual del planeamiento urbano y sus antecedentes (Terán, 1971)

La ley incorpora numerosas características que requerirían de un análisis específico. Pero atendiendo al alcance de este trabajo si se cree conveniente recoger aquellas disposiciones que a juicio de esta investigación tienen como objeto el fomento de la construcción de vivienda protegida, ya sea mediante la iniciativa pública como privada. En concreto, los artículos 55 y 56 recogen que los terrenos del Patrimonio municipal del suelo¹⁷ podían enajenarse para la construcción de viviendas por Organismo oficiales, en operaciones de conjunto aprobadas por la Comisión Central de Urbanismo, a iniciativa propia, de las Corporaciones locales o del Instituto Nacional de la Vivienda, así como por entidades de carácter benéfico y social dedicadas a la construcción de casas económicas o de renta limitada. Por otra parte, dictamina una serie de beneficios a otorgar a aquellas personas u organismos que ejecutaran o financiaran íntegramente la urbanización de un determinado nuevo sector¹⁸.

¹⁷ La ley preveía la constitución de dicho Patrimonio con la finalidad de “prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, y se adscribirá a la gestión urbanística para la inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reserva de terrenos de futura utilización” (art. 62). Su constitución se fijaba obligatorio para todas las capitales de provincia, y todos aquellos municipios con una población superior a 50.000 habitantes, habiendo quedado para el resto como disposición voluntaria. Estos terrenos se adquirirían según los cuatro sistemas de adquisición mencionados, autorizándose la expropiación en caso de suelo para reserva (art. 63).

¹⁸ Al respecto en el artículo 86 se recoge que tendrán derecho a una reducción del 80% del impuesto de Contribución Urbana durante un periodo de al menos 10 años, beneficios compatibles con los que pudieran derivar de su régimen de protección.

Esta relación también quedo establecida a la inversa, es decir, la legislación en materia de vivienda de protección estatal incluirá la obligación de cumplir los dictámenes recogidos en el planeamiento general y de desarrollo parcial redactado en base a la ley del Suelo.

La ley permaneció vigente hasta 1975, fecha en la que fue reformulada (Ley 19/1975, de 2 de mayo), y en la que introducía la figura del suelo urbanizable no programado, atendiendo a las reivindicaciones que exigían mayor flexibilidad en el ordenamiento municipal. Terán (1996: 178) afirma que durante la primera mitad de la década de los 70, se busca superar el excesivo determinismo que impone la Ley del 56, mediante la redacción de planes que posibilitarán cierta flexibilidad en sus disposiciones, asumiendo la pérdida del control inicialmente buscado sobre las dinámicas de crecimiento. A su vez, cabe recordar la posibilidad que abrió el III Plan de Desarrollo Económico y Social (Decreto 1541/1972) a que los Ayuntamientos promovieran concursos para la ordenación y urbanización de terrenos que no tenían por qué estar calificado como suelo de reserva en el planeamiento de su respectivo municipio.

3. Consideraciones finales

Como se ha ido mencionando diversos autores sostienen que la mitad de la década de los 50 es un punto de inflexión por muchos motivos. Además de los aspectos económicos, se lleva a cabo una fuerte reestructuración política, lo que por ejemplo lleva a crear el Ministerio de Vivienda, de modo que se unifica bajo un mismo organismo la labor de diversas instituciones responsables de la arquitectura y el urbanismo del país hasta aquel momento. El cambio también se reflejaría en la aprobación de la ley del Suelo, la cual vendría a alterar, tal como se ha mencionado, la forma de crecimiento de las ciudades, gracias a la aparición de la figura urbanística de Plan Parcial.

En estos años España experimenta un significativo crecimiento económico, gracias primero al Plan de Estabilización de 1959, y posteriormente a los Planes de Desarrollo Económico Social (PDES). Temporalmente este periodo coincide con el Plan Nacional de la Vivienda de 1961-1975, siendo la primera vez que se incluye la vivienda libre dentro de las previsiones. Con una vigencia de 15 años, ha sido considerado como un éxito desde el punto de vista cuantitativo, puesto que a diferencia de la experiencia anterior las viviendas construidas durante este periodo superaron notablemente las previsiones en términos generales. De hecho, los distintos PDES que se sucedieron durante ese tiempo irían aumentando los datos de partida.

Se aprueban algunas legislaciones en materia urbanística complementarias a la Ley del Suelo que, si bien tendrían como objetivo evitar la especulación del suelo, permitía la construcción de vivienda en suelo rústico. Esto tuvo como resultado la destrucción de gran parte del patrimonio natural y agrícola que conformaban los

límites urbanos a principios de siglo. Este hecho da pie a introducir una reflexión final sobre la lógica actual del crecimiento ilimitado del planeamiento urbanístico heredado del modelo de ciudad moderna. Bernardo Secchi (1986:47), totalmente a contracorriente, postuló ya en los años 80 que “la ciudad y el territorio en los que viviremos en los próximos años ya está construido”. El desarrollo de las ciudades no podía centrarse en el crecimiento descontrolado, sino que debía orientarse a la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, mediante el reconocimiento del valor patrimonial de la ciudad existente.

Si en las dos últimas décadas el debate se ha centrado en la recuperación de los centros históricos, desde finales de los años 1990 el reto se ha situado sobre las barriadas residenciales (Rosa Jiménez, Márquez Ballesteros y Navas Carrillo, 2017:46). Aunque el número es aún reducido, son diversas las barriadas de vivienda social en toda España que han sido incluidas en los catálogos de protección del planeamiento de sus respectivas ciudades como “*referentes históricos de una política de vivienda concreta del pasado*” (Pérez Cano; Mosquera Adell, 2006: 115). Protección en la que los diversos registros de Arquitectura Contemporánea han jugado un papel fundamental en el reconocimiento patrimonial de ejemplos significativos de la Arquitectura del Movimiento Moderno (Navas-Carrillo, 2016:13).

La importancia de abordar su recuperación reside también en el volumen demográfico que representa con respecto al conjunto urbano. Según el Boletín Especial Censo 2011 elaborado por el Observatorio de Vivienda y Suelo dependiente del Ministerio de Fomento, en España entorno al 40% de las viviendas fueron construidas entre 1951 y 1980, residiendo en ellas aproximadamente el 80% de la población urbana. Sin embargo, el alto nivel de obsolescencia en su respuesta a los estándares de confort actuales los ha convertido en lugares no atractivos para la inversión privada, como consecuencia de la articulación del urbanismo contemporáneo exclusivamente desde términos económicos. Esto ha desencadenado un proceso de fractura social, por el cual en estas áreas se han acabado concentrando las clases sociales más deprimidas y con menos recursos (Navas-Carrillo, Rosa-Jiménez y Pérez Cano, 2016: 288).

Paradójicamente, son piezas que han quedado en una posición estratégica entre el tejido de los centros históricos y el de los nuevos desarrollos periféricos. Esto hace que se presenten como áreas de oportunidad, en la evolución hacia modelos de ciudad sostenible. Desde el campo de la investigación, el futuro pasa por estudiar alternativas al modelo de crecimiento urbano descontrolado de la segunda mitad del siglo XX. Como respuesta al consumo insostenible del territorio, es posible partir de una premisa de crecimiento cero basada en la recuperación del parque residencial heredado, y fundamentada en su potencial demográfico y económico, completando y potenciado lo ya existente como respuesta a los retos de la sociedad actual.

4. Bibliografía

Bassols Coma, M. (1973) *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*. Madrid: Editorial Montecorvo.

Bassols Coma, M. (2006) «Ante el cincuentenario de la ley del suelo y ordenación urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación». *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 40, (225), pp. 45-90

Bidagor Lasarte, P. (1967) «Situación general del urbanismo en España (1939 -1967)». *Revista de Derecho Urbanístico*, 4, pp. 23-70.

Ferrer i Aixalà, A. (1982) *La Vivienda masiva y la formación de la Barcelona metropolitana : los polígonos de viviendas en Barcelona 1950 - 1975*. Tesis. Universidad Politécnica de Cataluña.

Gaja i Díaz, F. (2005) «Políticas de Vivienda, Suelo y Urbanismo en la España del siglo XX», en *Seminario Hábitat y Suelo. Retos de las políticas de suelo para la producción social de vivienda*. Bogotá: Universidad de los Andes.

García Vázquez, C. (2015) «La obsolescencia de las tipologías de vivienda de los polígonos residenciales construidos entre 1950 y 1976. Desajustes con la realidad sociocultural contemporánea» *Informes de la Construcción*, 67 (Extra), m020.

Navas-Carrillo, D. (2016). «Nuevas perspectivas para la intervención en barriadas protegidas. En búsqueda de comunidades resilientes». *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, (90), pp. 225-227.

Navas-Carrillo, D., Rosa-Jiménez, C. y Pérez Cano, M. T. (2016). «Between Historic Sites and New Tourist Destinations: The Development of the First Periphery in Medium-Sized Andalusian Coastal Cities (1950-1980)». *Athens Journal of Tourism*, 3 (4), pp. 287-318.

Pérez Cano, M. T. y Mosquera Adell, E. (2006). *La Protección del Patrimonio Edificado. Catálogo de Bienes Inmuebles del Municipio de Almonte*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.

Rosa-Jiménez, C. Marquez Ballesteros, M.J. y Navas-Carrillo, D. (20017)«Hacia un nuevo modelo de gestión y autofinanciación de la regeneración de barriadas obsoletas». *Ciudades. Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, 20, pp. 45-70.

Secchi, B. (1989). *Un progetto per l'urbanistica*. Turín: Giulio Einaudi.

Terán Troyano, F. de (1971) «La situación actual del planeamiento urbano y sus antecedentes», *Ciudad y territorio : revista de ciencia urbana*. Madrid: Ministerio de Fomento, (2), pp. 13-26.

Terán Troyano, F. de (1996) «Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996)», *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*. Madrid: Ministerio de Fomento, XXVIII (107-108), pp. 167-184.

Terán Troyano, F. de (1999) *Historia del urbanismo en España. Vol. III. Siglos XIX y XX*. Madrid: Ediciones Cátedra